

**DOI: 10.5281/zenodo.3233337**

**УДК 351:68:002.8**

*Алхемері М. А., аспірант, ТНУ імені В.І. Вернадського, м. Київ*

*Alhemeiri Mohammed Ali, Postgraduate student of Taurida National University named after V.I. Vernadsky, Kyiv*

**ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

**THE MAIN PROVISIONS OF THE IMPLEMENTATION OF ANTI-CRISIS PUBLIC ADMINISTRATION POLICIES AT THE REGIONAL LEVEL**

*Досліджено суб'єкти та предмет антикризового публічного управління, основні теорії антикризового публічного управління регіоном. Розглянуто завдання антикризового публічного управління на рівні регіону. Надано характеристику антикризовій системі публічного управління на регіональному рівні. Запропоновано основні засади реалізації політики антикризового публічного управління на регіональному рівні. Визначено сучасні умови реалізації політики антикризового публічного управління на регіональному рівні.*

**Ключові слова:** *антикризове управління, регіональний рівень, політика антикризового публічного управління, публічне управління, криза, механізми управління, державна політика, антикризове публічне управління, регіон.*

*The subjects and subject of anti-crisis public administration, the main theories of anti-crisis public management of the region are investigated. The tasks of public crisis management at the regional level are considered. Characterized by the anti-crisis system of public administration at the regional level. The main principles of the implementation of the anti-crisis public administration policy at the regional level are proposed. The current conditions for the implementation of the anti-crisis public administration policy at the regional level are defined.*

**Keywords:** *anti-crisis management, regional level, anti-crisis public administration policy, public administration, crisis, governance mechanisms, state policy, anti-crisis public administration, region.*

**Постановка проблеми.** Кризи є невід'ємним етапом розвитку соціально-економічних систем будь-якого рівня від мікроекономічного (в життєвому циклі організації) до мегаекономічного (в масштабах світової

економіки). Виникнення криз в розвитку соціально-економічних систем є об'єктивною закономірністю, оскільки економіка не може розвиватися весь час в одному напрямку, маючи позитивну динаміку, і, як відомо, за періодом економічного підйому неодмінно піде спад. У зв'язку з цим, виникає необхідність формування та постійного вдосконалення політики антикризового публічного управління та механізмів протидії кризовим явищам, які будуть відрізнятися в залежності від рівня соціально-економічної системи, до якої вони застосовуються (антикризовий менеджмент організації або державне регулювання економіки).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальність теми статті зумовлюється також недостатнім ступенем її розробленості в науці державного управління. Проблеми теорії й практики регіонального управління досліджували В.Д. Бакуменко, І.А. Грицяк, Н.В. Дацій, Ю.Г. Кальниш та ін.

Тематиці дослідження проблем розвитку регіонів і пошуку шляхів їх вирішення присвячені наукові праці З.С. Варналія, В.С. Куйбіди, І.Й. Малого та ін. Науковий аналіз теоретико-методологічних засад регіонального управління, прикладних аспектів і проблематики регіональної політики здійснено у працях вітчизняних науковців і дослідників: С.І. Бандура, М.І. Долішнього, Т.А. Приходченко.

Однак, на сьогоднішній день теоретичні аспекти науки державного управління, зокрема розвитку регіонів, залишаються на периферії наукового дослідження. Теоретичне обґрунтування щодо управління розвитком регіонів, яке свого часу було розроблено для системи з централізованим державним управлінням і плануванням регіонального розвитку, потребує адаптації до сучасних умов суспільного розвитку. У наявній науковій літературі недостатньо висвітлено і узагальнено зарубіжний досвід реалізації політики антикризового публічного управління на регіональному рівні.

**Постановка завдання.** Сучасна економіка України характеризується високим рівнем транзитивності. На сьогоднішній момент це обумовлено переходом до ринкової економіки і зростанням частки сфери послуг у ВВП країни. Системна трансформація функціонування економічних механізмів спричинила за собою глибоку кризу соціально-економічних та інституційних основ української економіки, глибоку і якісну зміну економічних процесів. Ряд дослідників і практиків вважають, що вивести українську економіку з такого критичного стану здатний якісно новий тип управління - «антикризове публічне управління». Необхідність реалізації ефективного антикризового публічного управління є вимогою соціально-економічної практики, що обумовлює актуальність осмислення і розробки нового типу управління. Тому, в роботі ставиться завдання дослідити основні положення реалізації політики антикризового публічного управління на регіональному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні в Україні є всі необхідні ре-

сурси для самостійного та ефективного економічного розвитку. Але поки країна не використовує свій потенціал і довгі роки не може вийти з системної кризи. Суб'єктом антикризового публічного управління є органи влади. Предметом впливу антикризового публічного управління є фактори кризи, тобто всі прояви загострення протиріч, що викликають небезпеку настання кризи (передбачувані і реальні).

Регіон як соціально-економічна система має розглядатися як об'єкт антикризового публічного управління. У сучасній науці існують точки зору на антикризове публічне управління регіоном, розглянуті в наукових працях Strauf S., Scheref R.:

- теорія «полюсів зростання», яка передбачає, що розвиток одного успішного регіону додасть імпульс для розвитку сусідніх територій;

- теорія внутрішніх регіональних факторів розвитку, за якою потенціалу зростання можна досягти за рахунок повної реалізації внутрішніх чинників;

- теорія «розумного регіону», згідно з якою основною рушійною силою розвитку є знання, кваліфікація та інновації [3, с. 118].

В Конституції України закріплено дві регіональні системи влади (або системи влади на місцях): місцеві державні адміністрації, які отримали функції виконавчої влади, та місцеве самоврядування, що цих функцій позбавлене. На сьогодні особливо гостро постає питання розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Процеси децентралізації й централізації державної влади, які відбуваються наразі в Україні, розглядаються в контексті впровадження на регіональному рівні принципу субсидіарності державної влади, що відповідають нормам Європейської Хартії місцевого самоврядування. Норми Європейської Хартії місцевого самоврядування дають змогу виокремити місцеве самоврядування як самостійне джерело публічної влади. В цьому випадку його компетенція має бути поширена не тільки на базовий рівень (село, селище, місто), але й на регіональний (область, район, можливо, окремих регіон як місце пріоритетного розвитку, вільної економічної зони, місце проведення дослідів тощо). Досвід країн, що пройшли цей шлях, може бути корисним для України [2].

Подальший розвиток України пов'язаний з новим осмисленням особливостей українського економічного простору. В Україні, та інших країнах СНД перехідний період виявився болючим. Причини цього корінилися в недостатній готовності суспільства до такої трансформації, величезних диспропорцій в цінах, структурі і розміщенні виробничих активів та особливостей «людського капіталу», соціальної психології пострадянського суспільства. Істотну роль в розвитку кризи зіграли також політична боротьба, нерівномірність реформ, відставання структурних перетворень, особливо в питанні формування інституційних меж ринкової економіки.

На думку багатьох вітчизняних дослідників, економіка країни розпа-

лася на дві слабо пов'язані один з одним сфери. Перша (сфера обігу капіталу) характеризується надвисокими прибутками і високою швидкістю обігу грошей. Друга (виробнича сфера) визначається низькою прибутковістю і швидкістю обігу грошей, високими ризиками у зв'язку з невизначеністю відносин власності, скороченням попиту і загальної несприятливої кон'юнктури ринку. Виробнича сфера України розпалася також на дві підсфери: експортно-орієнтований сировинний сектор, де зберігається відносна стабільність за рахунок переорієнтації на зовнішній ринок, і «решту економіки», яка орієнтована на внутрішній ринок і характеризується низькою рентабельністю і неплатоспроможністю [2, с. 18].

Одночасно наростає територіальна, регіональна дезінтеграція економіки, коли внаслідок розпаду господарських зв'язків і випереджаючого зростання тарифів на транспортні послуги відбувається руйнування сформованої ще за радянських часів кооперації та спеціалізації виробництва. Ці тенденції вирішальною мірою стали результатом проведеної макроекономічної політики. Саме вони зумовили розрив основних відтворювальних контурів і господарських зв'язків. Ігнорування структурних особливостей української економіки в надії на автоматичний вплив механізмів ринкової самоорганізації спровокувало процеси дезінтеграції економіки.

Окремо слід сказати і про роль вітчизняної науки в економічному розвитку країни. Слід визнати, як тільки відбувається процес монополізації тих чи інших напрямків економіки та економічної науки, так неминуче, слідом за цим, йде деградація соціально-економічного розвитку в Україні.

У країнах з централізованою економікою роль держави в управлінні економікою реалізується в прямій формі у вигляді директивних планів, жорстких законів, державного розпорядження матеріальними, фінансовими, природними і трудовими ресурсами, централізованого розподілу основної маси грошових коштів через державний бюджет.

У країнах з вільною ринковою економікою ступінь втручання держави та її органів у економічну діяльність господарюючих суб'єктів менше і носить переважно непрямий характер. Держава впливає на економіку за допомогою такого:

- законодавчих обмежень;
- податкової системи;
- обов'язкових платежів і відрахувань;
- інвестицій;
- субсидій;
- пільг;
- кредитування;
- реалізації соціальних програм [1].

На макрорівні (національний рівень) ставляться завдання по сталому соціально-економічному розвитку держави, підвищенню

конкурентоспроможності, згладжування негативних наслідків та використання можливостей промислових циклів з періодом від 8 до 12 років, результатом чого є забезпечення національної безпеки.

На рівні регіону завданням антикризового публічного управління є цілеспрямована політика щодо забезпечення сталого розвитку регіону, згладжування негативних наслідків і використання можливостей, які надаються малими циклами («цикли Кітчина») для підвищення конкурентоспроможності окремих сфер економіки.

Завдання антикризового публічного управління на регіональному рівні конкретизуються і набувають певної специфіки. Традиційно важливим є для регіонів, великих міст вирішення таких задач як:

- збереження місцевих підприємств і робочих місць;
- пропорційний розвиток місцевої економіки;
- забезпечення прибуткової бази місцевих бюджетів;
- структурна перебудова старих індустріальних районів;
- поліпшення екологічної ситуації та благоустрою;
- цілеспрямована професійна освіта відповідно до потреб регіону, перепідготовка та перекваліфікація;
- допомога бідним територіям, ліквідація трущоб тощо.

Відповідно, на мікрорівні (рівень окремої господарської одиниці, підприємства) завданням стає пристосування до циклів з метою розвитку виробництва і задоволення потреб суспільства, створення внутрішніх міжфірмових умов зі сталого розвитку підприємства.

Для мінімізації негативних наслідків криз і максимізації представляються ними можливостей, необхідно ці кризи діагностувати, прогнозувати їх можливі наслідки.

На всіх рівнях антикризового публічного управління спільним завданням є не допущення негативних змін і вихід на новий рівень розвитку, для чого необхідно завчасне виявлення точки біфуркації.

Оскільки кожна ситуація надає можливість для управлінського вибору, будь-яке публічне управління, по суті, має бути антикризовим, тобто містити відповідні механізми діагностування, прогнозування, регулювання та контролю в кризових ситуаціях, що забезпечують можливості переходу економіки на якісно новий рівень розвитку в умовах кризи. Особливо вираженим характер антикризового публічного управління повинен стати на сучасному етапі.

Це обумовлено розвитком, як глобалізації, так і регіоналізації, яка стає в певній мірі зворотною стороною глобалізації, дозволяючи національним економікам розвивати свої власні конкурентні переваги. У цих умовах, ускладнення публічного управління, крім іншого, полягає в необхідності і доцільності передачі частини повноважень з розвитку економічних систем на регіональний рівень, у тому числі і повноважень зі стратегічного та антикризового управління, формування виробничої та інноваційно-інвестиційної

інфраструктури.

У сучасній практиці антикризового публічного управління пріоритет на регіональному рівні віддається ліквідації наслідків кризових процесів, в кращому випадку - відбувається формування системи стратегічного публічного управління в регіоні, але цей процес відбувається без урахування циклічності.

Антикризове публічне управління на регіональному рівні включає виявлення кризових факторів і запобігання їм для забезпечення сталого розвитку, являє собою вдосконалення системи стратегічного управління щодо регулярного моніторингу рівня стійкості, виявлення кризових чинників, реалізації комплексу антикризових заходів, підвищення ефективності і гнучкості управління, і має ряд особливостей, що відрізняють його від стратегічного управління.

По-перше, це особливості, обумовлені характером керованих процесів. Антикризове публічне управління орієнтоване на процеси і симптоми кризи, що динамічно протікають та свідчать про наближення кризи.

По-друге, на відміну від стратегічного управління, антикризове публічне управління передбачає встановлення стратегічних цілей з урахуванням можливих кризових факторів, можливостей їх запобігання на основі забезпечення економічної безпеки. Крім того, найважливішими проблемами в стратегії найчастіше виявляються проблеми реалізації та безперервної адаптації, що стає ще більш актуальним, враховуючи динамічний тип процесів та унікальність проблем, з якими має справу антикризове управління. Антикризове публічне управління на регіональному рівні передбачає активну адаптацію до змін шляхом нарощування потенціалу вузьких місць і впливу на середовище, змінюючи і пристосовуючи її до реалізації стратегічних завдань.

По-третє, антикризове публічне управління на регіональному рівні орієнтоване не тільки на встановлення зв'язків із зовнішнім середовищем, а й на досягнення балансу інтересів суб'єктів господарської діяльності на території регіону, без дотримання якого досягнення цілей антикризового управління стає неможливим. Крім того, антикризове публічне управління включає передбачення можливих кризових процесів на тривалий термін і використання превентивних методів реагування на можливі зміни внутрішніх і зовнішніх умов діяльності.

Таким чином, антикризове публічне управління на регіональному рівні направлено на підвищення стійкості розвитку і гнучкості управління. Стійкість розвитку регіону як системи визначається стійкістю його окремих підсистем, в якості яких можна розглядати економічну, інвестиційну, інноваційну, структурно-функціональну, фінансову, соціальну, структурно-функціональну. Про наближення кризи можуть свідчити симптоми, які проявляються в різних підсистемах, при появі яких необхідно застосовувати відповідні надзвичайні, стабілізаційні заходи, заходи зі стимулювання або

регулювання.

Реалізація на практиці такого підходу означає необхідність зміни ідеології регіонального управління - перехід до ініціативного розвитку регіону і, відповідно, необхідності формування антикризової системи управління, яке повинно відбуватися шляхом вдосконалення існуючої системи управління регіоном.

Перетворення інформації здійснюється під впливом основних компонентів системи управління, об'єкта управління, суб'єкта управління та методів управління. Таким чином, антикризова система публічного управління на регіональному рівні, включає:

1) підсистему інформаційного забезпечення як основу антикризового управління розвитком регіону;

2) підсистему розробки і прийняття рішень. Процес прийняття господарських рішень включає в себе цілий комплекс процесів, за допомогою яких здійснюється сприйняття проблемної ситуації, постановка задачі, розробка рішень і реалізація певних дій на їх основі.

Основними засадами реалізації політики антикризового публічного управління на регіональному рівні сьогодні є:

- підтримка найважливіших пропорцій між окремими складовими економіки регіону, елементами його економічної бази, в тому числі між експортною та внутрішньою економікою;

- підтримка необхідного співвідношення між кількістю і якістю робочих місць і пропозицією робочої сили, в т.ч. за окремим контингентам населення, містах і районах;

- підтримка необхідного рівня виробництва стратегічних товарів, які забезпечують економічну безпеку на рівні регіону;

- розвиток загальнорегіональної інфраструктури і створення загальних умов господарювання для всіх секторів економіки. Забезпечення можливостей нормального користування енергетичними, транспортними, інформаційними системами;

- розвиток регіонального ринку і місцевої економіки;

- підтримка ефективного функціонування регіональної фінансово-кредитної системи;

- компенсація для життєво важливих для регіону сфер, галузей і підприємств об'єктивно існуючих негативних факторів і витрат господарської діяльності;

- орієнтування виробників в регіонах на стратегічну кон'юнктуру, створення необхідного інформаційного забезпечення господарської діяльності для всіх секторів економіки;

- підтримка необхідної інвестиційної активності, сприяння реалізації великих інвестиційних проектів;

- комплексне вирішення наявних і очікуваних гострих проблем в регіоні, в тому числі на основі реалізації взаємопов'язаної системи цільових

програм;

- підтримка мінімальних гарантій життєдіяльності населення, ліквідація всередині регіону невикористаних різких галузевих, професійних, соціальних та територіальних відмінностей в рівні життя;

- визначення і підтримка необхідних обсягів і структури «соціальних благ», що надаються регіоном населенню, сприяння ефективній участі всіх секторів економіки в реалізації соціальної політики, створення умов для соціальної активізації населення, самозайнятості та самодопомоги.

**Висновки.** Отже, для реалізації ефективної політики антикризового публічного управління на регіональному рівні необхідно забезпечити чітку взаємодію державних органів влади і управління різних рівнів між собою і з бізнес-структурами. Основним напрямком ефективного антикризового публічного управління на регіональному рівні необхідно вважати більш широке використання різних організаційно-правових форм ведення бізнесу. Розробка інвестиційних програм, спрямованих на підтримку, модернізацію і розвиток об'єктів державної власності, завдання органів місцевого самоврядування, яку їм потрібно вирішити владі за участю господарюючих суб'єктів, в тій чи іншій мірі використовують державну власність. На регіональному рівні метою реалізації політики антикризового публічного управління може бути визначена як формування основ сталого розвитку інноваційного реального сектора економіки, що потребують створення таких умов: виявлення секторів і виробництв, здатних конкурувати на інноваційній основі з відповідними загальносвітовими кращими зразками продукції; розробка і реалізація організаційного механізму залучення приватного капіталу до антикризових програм; створення системи управління, яка орієнтована на адаптацію до викликів зовнішнього середовища і організаційних змін.

#### **Список використаних джерел:**

1. Даций Н.В. Новітні технології корпоративного менеджменту в умовах сучасних соціально-економічних трансформацій [колективна монографія]. – К.: Вид. центр КНЛУ, 2014. – 330 с.

2. Малий І. Й. Генеза публічного управління і адміністрування в Україні / І. Й. Малий // Інвестиції: практика та досвід. - 2017. - № 24. – С. 17-21.

3. Приходченко Т. А. Антикризове управління регіональним розвитком України / Т. А. Приходченко // Стратегія економічного розвитку України. – 2016. – № 39. - С. 118-126.

#### **References:**

1. Datsii, N.V. *The latest technologies of corporate management in the context of modern socio-economic transformations*. Kyiv: Kind. KHLU Center, 2014. Print.

2. Malii, I.Y. "Genesis of Public Administration and Administration in Ukraine". *Investytsii: praktyka ta dosvid* 24 (2017): 17-21. Print.

3. Prichchenko, T.A. "Anti-crisis management of regional development of Ukraine". *Stratehiia ekonomichnoho rozvytku Ukrainy* 39 (2016): 118-126. Print.